

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2206321

ASSOCIATION L'ASSOCIATION LES AMIS
DE LA TERRE - MIDI-PYRENEES

M. Bruno Coutier
Juge des référés

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 9 décembre 2022

Le juge des référés

54-035-02-03

D

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 octobre 2022, l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées, représentée par Me Magarinos-Rey, demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 15 avril 2022 du préfet de la Haute-Garonne portant autorisation environnementale relative à la 3^{ème} ligne de métro de l'agglomération toulousaine et la ligne aéroport express ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux intervenue le 11 août 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir contre les décisions contestées et a accompli les formalités nécessaires pour ester valablement en justice ;

s'agissant de la condition tenant à l'urgence :

- la réalisation d'une infrastructure de transport d'une ampleur telle que celle objet de l'autorisation contestée, soit la création d'une ligne de métro d'une longueur de 27 kilomètres, est difficilement réversible ;

- la décision en litige emporte des conséquences graves pour la biodiversité et pour le maintien des milieux naturels en ce qu'elle permet la destruction, l'altération ou le dérangement de 78 espèces protégées et que pour son exécution, Tisséo devra également procéder à l'abattage de nombreux arbres, d'alignements notamment, arbres centenaires pour certains, aux conséquences graves, irréversibles et irréparables ;

- certaines de ces atteintes à l'environnement sont immédiates puisque des travaux concernant ce projet ont déjà démarré, des arbres ayant notamment d'ores et déjà été abattus dans le secteur de Marengo ;

- le planning de dégagement des emprises, qui correspond à la phase de démarrage des travaux actuellement en cours, ne prévoit aucune restriction pour les périodes allant de septembre à février vis-à-vis de certaines espèces protégées, tels que oiseaux, grand capricornes et bouvières ;

- s'agissant particulièrement de la mesure de réduction R2.1v, relative au « déplacement des chênes Grand Capricorne et autres coléoptères saproxyliques », Tisséo précise que la période d'intervention sur ces espèces protégées doit être mise en œuvre « durant la phase de défrichage, entre le 1^{er} septembre et le 31 octobre » ;

- si l'abattage de certaines allées et alignements d'arbres a effectivement déjà été achevé, et ce sans autorisation administrative, plusieurs allées et alignements d'arbres restent encore à abattre, notamment dans le secteur de Limayrac, sur une période d'une semaine à compter du 20 octobre ;

- de nombreux autres alignements d'arbres doivent être abattus, notamment les 36 arbres situés à la station la Vache et PEM + R, les 11 arbres situés entre la station La Vache et l'ouvrage annexe n° 8, les 25 arbres situés à la station Toulouse-Lautrec, et les 17 arbres d'alignement situés à l'ouvrage annexe n°10 ;

- le remplacement des arbres abattus par de jeunes arbres ne permettra nullement de réparer le dérangement occasionné aux espèces qui y étaient nichées, et les fonctionnalités écologiques des jeunes arbres qui devraient être plantés ne sont pas du même ordre que celles d'un arbre plus ancien ;

- il va être procédé à la déconstruction du centre commercial Vignemale à partir du 10 octobre et ce pour une durée de deux mois, ces travaux étant également difficilement réversibles ;

- la poursuite de ces travaux empêche la réalisation d'autres projets du plan de déplacements urbains dans sa version remise en vigueur par l'effet de l'annulation par le tribunal administratif de Toulouse de la délibération du 7 février 2018 du comité syndical du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine approuvant le « projet mobilités 2020-2025-2030 », en particulier le projet d'étoile ferroviaire ;

- en dehors de toute programmation de la mobilité appropriée, les travaux entrepris grèvent lourdement le budget du syndicat mixte, interdisant la réalisation d'investissements dans les projets prévus par le PDU actuellement en vigueur, (réseau REV, pistes cyclables, tramways etc...) ;

- la suspension de l'arrêté querellé ne porterait nullement atteinte à l'intérêt public qui pourrait s'attacher à l'exécution de la décision dès lors, d'une part, que le projet a été lancé en 2014, que les travaux n'ont commencé qu'en cette fin d'année 2022, et que la mise en exploitation est prévue pour 2028, soit près de 14 ans après le démarrage du projet, d'autre part, que le surcoût financier qui pourrait résulter pour la collectivité publique de la suspension de cet arrêté ne peut être regardé comme étant de nature à caractériser une atteinte à l'intérêt public ;

s'agissant de la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

- l'autorisation attaquée est illégale dès lors qu'elle couvre un territoire sur lequel le pétitionnaire ne dispose pas de compétence en matière de mobilité, Tisséo collectivités se prévalant d'un transfert de compétence en cette matière de la part du syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT) alors même que ce dernier est constitué sous la forme d'un syndicat intercommunal et non pas d'un syndicat mixte et qu'il ne dispose donc pas de la compétence mobilité au vu des dispositions de l'article L. 1231-1 du code des transports ;

- Tisséo collectivités ne peut davantage prétendre à la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité au titre du II de l'article L. 1231-1, dès lors que contrairement à ce qu'impose le texte, cette compétence ne lui a pas été transférée par les communes membres d'une communauté de communes, mais lui a été transférée, notamment, par un syndicat intercommunal ;

- la composition de Tisséo étant ainsi irrégulière, ce syndicat mixte n'était pas compétent pour déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale ;

- l'arrêté contesté est insuffisamment motivé en ce que le préfet ne justifie nullement en quoi l'alternative d'une étoile ferroviaire, proposée notamment par l'association Autate et qui a été rappelée et soutenue par d'autres associations dans le cadre de l'enquête publique, n'aurait pas constitué une solution alternative satisfaisante au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

- alors que le projet aura une incidence notable sur l'environnement et la santé humaine, a minima sur les habitants de l'agglomération toulousaine, l'avis du directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas été sollicité, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 122-4 du code de l'environnement ;

- le défaut de consultation de cette autorité a privé le public d'une information complète et a été susceptible d'exercer une influence sur la décision rendue par le préfet ;

- l'étude d'impact est affectée de plusieurs inexactitudes, insuffisances et omissions telles que l'estimation erronée des émissions de gaz à effet de serre (GES) induites par le projet, la sous-estimation des niveaux d'émission liés aux infrastructures, la surestimation des déplacements routiers évités, la surestimation des émissions des véhicules, l'absence de description des émissions de particules fines attendues en phase chantier, lesquelles ont nui à l'information complète de la population ou ont été susceptibles d'exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

- ce n'est que dans l'hypothèse où l'exploitation de la ligne bénéficierait d'une électricité entièrement décarbonée que le projet afficherait un bilan nul en termes d'émissions de gaz à effet de serre et ce projet n'apporte en réalité aucun gain s'agissant de l'atténuation du changement climatique et sera même susceptible de l'aggraver tant que l'électricité nécessaire à son fonctionnement ne sera pas entièrement décarbonée ;

- le dossier « loi sur l'eau » est lui-même entaché d'insuffisance dès lors qu'il ne comporte pas de description de la ressource en eau et qu'il ne justifie pas de la compatibilité du projet avec le SAGE et le SDAGE ;

- en méconnaissance du 6° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement selon lequel le dossier soumis à enquête publique doit mentionner les autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, le dossier présenté par le pétitionnaire ne mentionne nullement le fait que le projet nécessiterait une autorisation au titre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, qui concerne tout abattage ou dégradation d'arbres appartenant à une allée ou un alignement bordant la voie publique, ce alors même que Tisséo a effectivement formulé, le 12 septembre 2022, une demande d'abattage d'alignements d'arbres au titre de ces dispositions, et cette insuffisance a été de nature à priver la population d'une information complète ;

- aucun bilan de la procédure de concertation réalisée dans le cadre de la déclaration d'utilité publique ne figurait dans le dossier soumis à l'enquête publique, en méconnaissance de l'article L. 123-13 du code de l'environnement de sorte que le public n'a pu bénéficier d'une information complète, cette carence ayant également pu influencer la décision du préfet ;

- il n'est pas établi que les collectivités territoriales et leurs groupements ont été sollicités pour avis sur le projet comme l'exige le V de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement ;

- les communes limitrophes du projet auraient également pu être consultées, dès lors qu'elles ont été exclues du tracé et qu'elles auraient éventuellement souhaité y être intégrées ;

- eu égard à l'importance du projet, la région Occitanie aurait elle aussi dû être saisie pour avis ;

- le département de Haute-Garonne, dont les communes traversées par le projet sont les plus densément peuplées, aurait certainement aussi un avis à donner sur le projet ;

- l'absence de ces avis est de nature à priver la population d'une information complète et le contenu de ces avis, qui pourraient être défavorables, auraient également pu influencer la décision du préfet s'ils lui avaient été communiqués ;

- le directeur général de l'agence régionale de santé n'ayant pas été consulté, son avis n'apparaît donc pas dans le dossier soumis à enquête publique et cette absence a été de nature à nuire à l'information complète de la population ;

- le commissaire enquêteur aurait potentiellement pu émettre des réserves et des recommandations s'il avait été averti des conséquences importantes du projet sur l'environnement et sur la santé telles qu'elles auraient pu ressortir de l'avis qu'aurait pu rendre le directeur général de l'agence régionale de santé ;

- l'autorisation environnementale en litige est illégale dès lors que le projet est incompatible avec les prescriptions du plan de déplacements urbains dans sa version de 2012, remise en vigueur par l'effet de l'annulation par le jugement du 22 janvier 2021 du tribunal administratif de Toulouse de la délibération du 7 février 2018 du comité syndical du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine approuvant le « projet mobilités 2020-2025-2030 », les solutions de mobilité inscrites dans le PDU dans sa version de 2012 étant redevenues pleinement applicables après le rejet, par l'ordonnance du 29 juin 2021 de la cour administrative d'appel de Bordeaux de la demande présentée par Tisséo tendant à ce qu'il soit sursis à exécution de ce jugement ;

- la condition prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement tenant à l'absence d'autres solutions satisfaisantes au projet permettant de déroger à l'interdiction de destruction des espèces protégées n'est pas satisfaite ;

- si le conseil scientifique mis en place par le pétitionnaire sur recommandation de la commission nationale du débat public s'est prononcé en défaveur du projet d'étoile ferroviaire au regard de considérations économiques ainsi que de difficultés organisationnelles et une mise en service lointaine, l'impartialité de cette instance, et donc des conclusions qu'elle a rendues, est discutable dès lors, d'une part, que ses membres ont été nommés discrétionnairement par Tisséo et qu'elle s'est prononcée au regard de ses seules demandes, d'autre part, que son président, par ailleurs administrateur de la société EGIS, groupe d'ingénierie important prestataire de Tisséo collectivités et Tisséo ingénierie, présentait un risque sérieux de conflit d'intérêt et a d'ailleurs démissionné de cette fonction de président du conseil scientifique ;

- le projet d'étoile ferroviaire, consistant à transformer les lignes de train en lignes de RER, c'est-à-dire en liaisons rapides et fréquentes avec une fréquence d'1/4 d'heure en heures de pointes et d'1/2 heure le reste du temps avec une amplitude horaire élargie, était parfaitement pertinent en ce qu'il permettait d'atteindre les objectifs du plan mobilité tout en ayant un impact bien moindre sur les espèces protégées ;

- les motifs opposés par le conseil scientifique pour écarter cette alternative au projet en litige ne sont pas pertinents, s'agissant en particulier du coût de l'opération, qui a été estimé à un total de 3,432 milliards d'euros mais a été calculé à partir de certaines données totalement arbitraires et sur la base d'un projet bien plus ambitieux que celui proposé ;

- s'agissant de la prétendue mise en service trop tardive de cette option de transport de type « RER », projetée à échéance 2034, elle ne serait intervenue que 6 ans après celle envisagée pour le projet « TAE », en 2028, soit un écart qui n'apparaît pas excessivement préjudiciable ;
- s'agissant de la zone de chalandise, qui vise donc l'aire d'attractivité d'une activité, il est malaisé de comprendre en quoi elle ne serait pas aussi favorable que le projet TAE et CLB ;
- le projet de RER permettait de transporter 8 000 personnes par heure, soit quasiment autant de personnes que le métro, dont la fréquentation a été estimée à 9 000 personnes par heure.

Par un mémoire en défense, enregistré doublement le 1^{er} décembre 2022 et le 2 décembre 2022, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête et demande subsidiairement qu'en application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, le juge des référés ne prononce une suspension qu'en ce qui concerne l'éventuelle disposition ou phase particulière de l'instruction de la demande qui serait affectée par une illégalité.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par des mémoires, enregistrés le 1^{er} décembre 2022 et le 5 décembre 2022, la société de la mobilité de l'agglomération toulousaine - Tisséo collectivités, maître d'ouvrage du projet, représentée par Me Conti et Me Paillat, a présenté des observations.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} décembre 2022, la société de la mobilité de l'agglomération toulousaine - Tisséo ingénierie, représentée par Me Conti, délégué du maître d'ouvrage, a présenté des observations.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2205909 enregistrée le 10 octobre 2022 tendant à l'annulation de la décision contestée.

Vu le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Coutier pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 5 décembre 2022, en présence de Mme Tur, greffière d'audience :

- le rapport de M. Coutier,
- les observations de Me Magarinos-Rey et de Me Blanc-Durand, représentant l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées, qui ont repris leurs écritures, en insistant particulièrement sur l'urgence à suspendre l'exécution de la décision en litige dès lors que de nombreux arbres, susceptibles de constituer des habitats d'espèces protégées, sont sur le point d'être abattus et que des dégagements d'emprises sont en cours, en précisant notamment que la mesure R3.1a relative à « l'adaptation du planning d'intervention par rapport aux cycles biologiques » de l'annexe 2 de l'autorisation environnementale donne expressément l'autorisation à Tisséo de procéder à tous travaux de dégagement d'emprise qui pourraient porter atteinte aux oiseaux, pour la période allant de septembre à février, et qui ont notamment

largement développé le moyen tenant à l'absence de prise en compte de l'existence de la « solution alternative satisfaisante », au sens et pour l'application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permettant de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, que représente le projet « d'étoile ferroviaire », et qui ont par ailleurs indiqué qu'elles abandonnaient, dans la présente instance, le moyen relatif à l'insuffisance de l'étude d'impact, dans toutes ses branches,

- les observations de M. X, représentant le préfet de la Haute-Garonne, qui a repris ses écritures, en réfutant notamment le fait que la condition tenant à l'urgence serait en l'espèce satisfaite, rappelant que l'arrêté contesté a été pris il y a près de 8 mois et précisant qu'aucuns travaux susceptibles d'affecter des habitats ou des spécimens d'espèces protégées n'est prévu avant plusieurs mois et qu'il n'est ainsi pas porté une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par l'association requérante, ajoutant que les abattages d'arbres ont été autorisés par un arrêté en date du 13 octobre 2022 pris sur le fondement de l'article L. 350-3 du code de l'environnement et que ce sont les dispositions de cet acte, devenu définitif, qui produisent en réalité les effets que l'association entend combattre, et faisant valoir l'intérêt public qui s'attache à la réalisation du projet, matérialisé par la déclaration d'utilité publique prononcée par l'arrêté du 7 février 2020, et en réaffirmant notamment, enfin, que le projet d'étoile ferroviaire ne constitue pas une solution alternative, et moins encore une « autre solution satisfaisante » au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, les deux projets poursuivant des objectifs et disposant d'atouts distincts,

- et les observations de Me Conti, représentant Tisséo collectivités et Tisséo ingénierie, qui a repris et développé ses écritures.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Quatre notes en délibéré présentées respectivement pour Tisséo collectivités et Tisséo ingénierie ont été enregistrées le 5 décembre 2022 et le 8 décembre 2022.

Deux notes en délibéré présentée pour l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées ont été enregistrées le 7 décembre 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, dénommé Tisséo collectivités, a lancé en février 2015 un projet de création et d'aménagement d'un nouveau réseau d'infrastructures de transports en commun pour l'agglomération toulousaine, composé d'une part de l'opération dite « Toulouse Aerospace Express » ou « TAE », comprenant la création d'une troisième ligne de métro d'une longueur de 27 kilomètres, dont 80% en souterrain, et de 21 stations de métro, la création d'une connexion vers l'aéroport Toulouse-Blagnac par une « Ligne Aéroport Express » (LAE) longue de 2 kilomètres, ainsi que la création d'un site de maintenance et de remisage (SMR), d'autre part d'une connexion avec la ligne de métro B existante (CLB), au sud, par le prolongement de celle-ci, de manière à relier Colomiers à Labège en passant par Blagnac et le nord toulousain. Par la présente requête, l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 15 avril 2022 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a délivré à Tisséo collectivités l'autorisation environnementale requise, tenant lieu d'autorisation « loi sur l'eau » au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, de dérogation aux interdictions d'atteintes aux espèces protégées au titre des articles L. 411-1 et L. 411-2 du même code et

d'autorisation spéciale de travaux en site classé au titre des articles L. 341-10 dudit code, ainsi que l'exécution de la décision implicite de rejet de son recours gracieux intervenue le 11 août 2022.

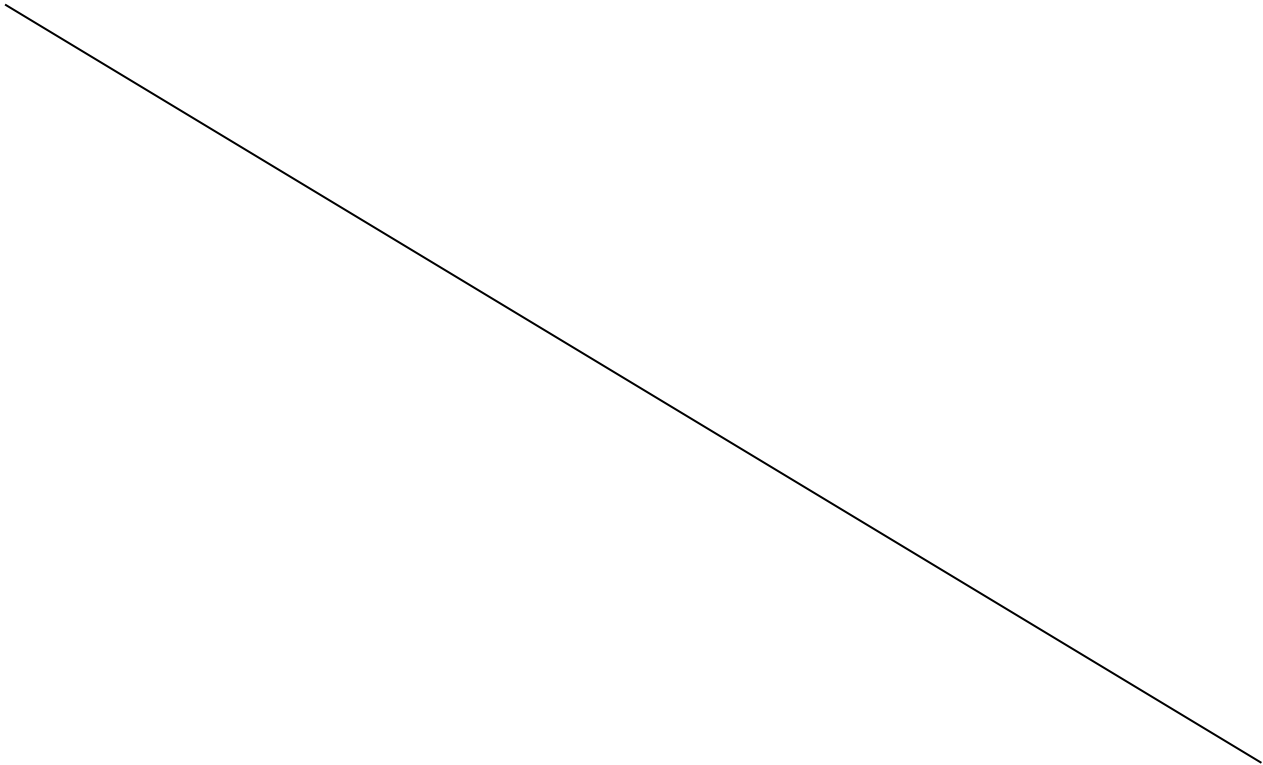
2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* ».

3. Aucun des moyens visés ci-dessus n'est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée. Il y a lieu, en conséquence et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition relative à l'urgence, de rejeter les conclusions de l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées tendant à la suspension de l'exécution de cette décision.

Sur les frais liés au litige :

4. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées la somme demandée par Tisséo collectivités et Tisséo ingénierie, au même titre.



O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par Tisséo collectivités et Tisséo ingénierie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Les amis de la terre - Midi-Pyrénées, à la ministre de la transition énergétique, au préfet de la Haute-Garonne, au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine et à la Société de la mobilité de l'agglomération toulousaine.

Fait à Toulouse, le 9 décembre 2022.

Le juge des référés,

La greffière,

B. COUTIER

P. TUR

La République mande et ordonne à la ministre de la transition énergétique en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,
la greffière en chef,
ou par délégation, la greffière,